

Selbstbestimmung statt Fremdbestimmung

Alina Funk

2020-12-02T16:28:53

Vor zwei Wochen eskalierte der Konflikt zwischen Marokko und der Westsahara nach dreißig Jahren Waffenruhe. Die Rolle, die die EU in den letzten Jahren gegenüber Marokko gespielt hat, zeigt, dass die EU in der Region hauptsächlich an ihrem wirtschaftlichen Fortkommen interessiert ist. 2019 schloss die EU ein Freihandelsabkommen mit Marokko, ausdrücklich auch anwendbar auf die nicht selbstverwaltete Westsahara. Das verstößt gegen das Selbstbestimmungsrecht der Sahrawi, wie auch vom EuGH bereits entschieden.

Spätestens jetzt ist ein Kurswechsel gefragt: Die EU darf nicht erst auf ein weiteres Urteil des EuGH warten, sondern muss die Erweiterung des Abkommens auf die Westsahara widerrufen und – ähnlich wie auch für Produkte aus den besetzten palästinensischen Gebieten – den Mitgliedstaaten eine Kennzeichnungspflicht für marokkanische Produkte aus besetzten Teilen der Westsahara dringend empfehlen. Der aktuelle Kurs hingegen stützt die marokkanischen Souveränitätsansprüche und perpetuiert damit den völkerrechtswidrigen Zustand in der Westsahara.

Marokko verschärft den Konflikt

Seit dem 13. November 2020, nach fast 30 Jahren Waffenruhe, befinden sich das Königreich Marokko und die nach Unabhängigkeit strebende Westsahara wieder in einem [bewaffneten Konflikt](#). Ausgelöst wurde die Abkehr vom Waffenstillstandsabkommen durch Auseinandersetzungen in der Region Guerguerat, die sich an der Grenze zu Mauretanien und in der durch die UN vermittelten Pufferzone befindet. Teile der Polisario Front, den Repräsentant*innen des sahrauischen Volkes, hatten [nach marokkanischen Angaben](#) die südliche Hauptverkehrsachse „blockiert“, woraufhin Marokko militärisch intervenierte, um den „freien Warenstrom“ wiederherzustellen. Die Polisario Front hingegen [verwies](#) darauf, dass es sich bei der angeblichen Blockade lediglich um friedliche Aktivist*innen gehandelt habe und dass Marokko mit seinem militärischen Einsatz gegen das Waffenstillstandsabkommen verstoßen habe.

Die südliche Grenzregion ist wichtig für Marokko, da sie den marokkanischen Staat im Norden mit den besetzten Küstengebieten der Westsahara sowie den wichtigen Handelsmärkten im subsaharischen Afrika verbindet. Die Ereignisse bestätigen die Bereitschaft Marokkos, den Konflikt eskalieren zu lassen. Zuletzt waren erste Botschaften in die von Marokko besetzten Gebiete der Westsahara verlegt worden, öffentlichkeitswirksam vor allem die marokkanische Botschaft der [Vereinigten Arabischen Emirate](#). Damit versucht Marokko seine Souveränitätsansprüche über das Gebiet zu zementieren und verhindert eine friedliche Streitbeilegung.

Das Recht auf Selbstbestimmung

Die Westsahara wird von der UN als eines der letzten verbleibenden [nicht selbstverwalteten Gebiete](#) (*non-self-governing territories*) betrachtet. Sowohl Spanien als auch Marokko behaupten, Marokko habe nach dem [Madrid-Abkommen](#) 1976 Spanien als Verwaltungsmacht der Westsahara ersetzt. Die UN-Generalversammlung hingegen [ordnet](#) die Präsenz Marokkos in der Westsahara als „kriegerische Besetzung“ ein. Der Internationale Gerichtshof [bestätigte](#) 1975 in seinem Westsahara-Gutachten das Recht des sahrauischen Volkes auf Selbstbestimmung, auch unabhängig von Marokko (Rn. 70). Marokko erkennt das Gutachten nicht an und argumentierte schon 1975, dass das Territorium vor der europäischen Kolonialisierung durch Spanien kein Niemandsland war, weil die marokkanischen Machthaber langjährige historische und kulturelle, von Souveränität geprägte Beziehungen zur lokalen Bevölkerung unterhielten, die es nach der Dekolonialisierung zum Souverän über das Gebiet machten (siehe [hier](#), S. 129).

Seitdem boykottiert Marokko die Durchführung eines Referendums, welches wiederum die Voraussetzung für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts hin zur Staatwerdung wäre. Schon 2019 brachten die Repräsentant*innen des sahrauischen Volkes ihre Besorgnis über die anhaltenden Provokationen Marokkos in der Pufferzone in Guerguerat zum Ausdruck und hatten dringend die Wiederernennung eines*einer UN-Sondergesandten für die Westsahara sowie eine Erneuerung des Mandats der Friedensmission MINURSO durch den UN-Sicherheitsrat [gefordert](#). Von 2017 bis 2019 bekleidete Horst Köhler, ehemaliger Bundespräsident Deutschlands, dieses Amt.

Die EU und die Westsahara

Bereits am 15. November 2020, nur zwei Tage nach den ersten militärischen Handlungen, traf sich der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell mit dem Außenminister Marokkos, um die jüngsten Entwicklungen zu erörtern und an das Engagement der EU für die Friedensbemühungen der UN zu erinnern. Nicht mit am Tisch: Vertreter*innen des sahrauischen Volkes selbst. Diese Strategie ist symptomatisch für das Verhältnis der EU zur Westsahara. Im Februar 2019 beschlossen der [Rat](#) und das [Europäische Parlament](#) marokkanische Handelserleichterungen auch auf die Westsahara auszuweiten – durch einen [Vertragsschluss](#) mit Marokko und entgegen dem erklärten Willen der Repräsentant*innen des sahrauischen Volkes.

Das Selbstbestimmungsrecht der Sahrawi und der EU-Freihandel

Marokko ist einer der wichtigsten strategischen Partner der EU im Mittelmeerraum, besonders für die europäischen [Migrationspolitik](#). Gleichzeitig ist die EU der wichtigste Handelspartner für Marokko, fast [64%](#) der marokkanischen Exporte sind für den europäischen Markt bestimmt. Von den engen Handelsbeziehungen profitiert

auch die EU. Europäische Unternehmen haben umfangreiche [Fischfangrechte](#) in (besetzen) marokkanischen Gewässern und profitieren von den immer wichtiger werdenden [Phosphatvorkommen](#) sowie – prominenter Weise auch die [Siemens AG](#) – von der erstarkenden [Windkraftwirtschaft](#).

Etwa zwei Drittel der Westsahara werden von Marokko in einer das Selbstbestimmungsrecht der Sahrawi verletzenden Weise besetzt, darunter das gesamte Küstengebiet. Was aber bedeutet das für den Handel mit der EU? Die EU spricht von der Westsahara in [offiziellen Dokumenten](#) als nicht selbstverwaltetem Gebiet und vermeidet die Benennung des Besatzungszustands. Das ist nicht unbedingt falsch – aber eben keine vollständige Darstellung des Rechtsrahmens. Vielmehr ist dem Regime des internationalen Besatzungsrechts und dem der nicht selbstverwalteten Gebiete ein anderes Regime übergeordnet, nämlich das Recht auf Selbstbestimmung. Ob die EU mit Marokko Handel treiben darf, der auch Gebiete der Sahrawi betrifft, hängt also weniger vom Status des Gebiets ab – besetzt oder nicht besetzt, durch Marokko verwaltet oder nicht – als vom Status seiner Bevölkerung. Und diese, repräsentiert durch die [international zunehmend anerkannte](#) Polisario Front, hat gegenüber der EU klar ihren Willen ausgedrückt: Nein danke, wir wollen keinen Freihandel. Das jedenfalls geht aus einem [Bericht](#) hervor, den die Kommission im Zuge der Vertragserweiterungen auf die Westsahara 2019 veröffentlichte. Für die Frage, ob der Handel mit der Westsahara mit dem Völkerrecht vereinbar ist, legt die EU jedoch nur den Maßstab an, der für nicht selbstverwaltete Gebiete gilt. Sie verweist auf ein [UN-Dokument](#), nach dem die Ressourcen in nicht selbstverwalteten Gebieten im Namen der Bevölkerung und in Absprache mit ihren Vertretern verwertet werden dürfen, soweit sie ihnen einen wirtschaftlichen Nutzen bringen.

Diese Position überzeugt aus zwei Gründen nicht. Erstens dokumentierte die EU selbst in ihrem Bericht, dass die von ihr kontaktierten Repräsentant*innen entweder zu einem Gespräch nicht bereit waren, auf die Polisario Front verwiesen oder eben diese ihre ausdrückliche [Ablehnung](#) der Wirtschaftsbeziehungen aussprach. Nun herrscht Uneinigkeit darüber, ob die Zustimmung des nicht selbstverwalteten Volkes über den objektiven wirtschaftlichen Nutzen hinaus überhaupt notwendig ist. Zweitens jedoch konnte die EU außerdem nicht nachweisen, dass die vereinbarten Handelserleichterungen – insbesondere Vorzugszölle und andere Einfuhrerleichterungen – auch den Wohlstand der Sahrawi objektiv mehren würden. Die Branchen, die von einer erleichterten Einfuhr in die EU profitieren würden, sind gerade nicht in sahrauischer Hand. Zynischer Weise stützt sich der [Bericht](#) insbesondere auf Potentiale für die Phosphat- und Fischereibranche, die ausschließlich in marokkanischer Hand sind. [Mehrheitseigner](#) des weltweit größten Anbieters von Phosphatprodukten ist der marokkanische Staat selbst. Auch die Fischindustrie der Westsahara befindet sich, wie die gesamte Küstenregion, unter marokkanischer Besatzung. Indem die EU Marokko die Kompetenz zuspricht, Verträge über die Westsahara zu schließen, die den erklärten Willen der Sahrawi außer Acht lassen und zudem ohne objektiven wirtschaftlichen Nutzen für sie sind, setzt sie Anreize für die Fortführung der marokkanischen Besatzung und perpetuiert damit Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts der Sahrawi.

Die EuGH-Urteile zum Selbstbestimmungsrecht der Sahrawi

[2016](#) und [2018](#) hatte der EuGH über den Handel der EU mit Marokko zu entscheiden. In beiden Urteilen ging es um die Auslegung der territorialen Anwendung der Verträge. Der EuGH entschied in beiden Urteilen, dass eine Einbindung der Westsahara in den Anwendungsbereich der Verträge eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des Sahrawi bedeuten würde.

Daraufhin beauftragte der Rat die Kommission zur Aufnahme erneuter Vertragsverhandlungen mit Marokko, um ausdrücklich auch die Westsahara mit in den Anwendungsbereich aufzunehmen. Anschließend wurden die [Vertragsänderungen](#) vom Rat und vom Parlament bestätigt. Der Rat, die Kommission und das Parlament entschieden damit, sich nicht auf das Angebot des EuGHs einzulassen. Dieser hatte das Selbstbestimmungsrecht eher zurückhaltend in die Verträge hineingelesen und so ihre Kontinuität aufrechterhalten. Stattdessen stärken sie eine noch weiter vom Kern des Selbstbestimmungsrechts entfernte Perspektive, die des objektiven wirtschaftlichen Nutzens. Neben der Unvereinbarkeit mit dem Selbstbestimmungsrecht selbst birgt das die Gefahr eines offenen Konflikts zwischen den Institutionen. Sie verkennen, dass auch der EuGH nicht davon ausgeht, dass der objektive wirtschaftliche Nutzen alle Zwecke heilt. Vielmehr spricht er sich im [Front-Polisario-Urteil](#) für eine Anwendung des Selbstbestimmungsrechts *neben* dem Regime der nicht selbstverwalteten Gebiete aus (Rn. 88).

Die ausdrückliche Einbindung der Westsahara gegen den Willen der Bevölkerung und ohne objektiven wirtschaftlichen Nutzen für die Sahrawi ist mit dem Urteil nicht vereinbar. Die von der EU verfolgte, auf das Regime der nicht selbstverwaltenden Gebiete verengte Perspektive verschließt sich der übergeordneten Bedeutung des Rechts auf Selbstbestimmung, vom IGH [wiederholt](#) und zuletzt im [Chagos-Gutachten](#) zur Unabhängigkeit der Inselgruppe von Mauritius bestätigt. Da bereits gegen die 2019 in Kraft getretenen Vertragsänderungen [Rechtsmittel](#) eingelegt wurden, wird diese Frage den EuGH erneut beschäftigen und ihm die Gelegenheit geben, das Selbstbestimmungsrecht nun deutlicher zu stärken.

Handlungsbedarf für Deutschland im Rat

Das Ende der Waffenruhe verändert die bisherigen Verhältnisse: Die EU kann nicht länger so tun, als könne sie Marokko und die Westsahara anders behandeln als die Türkei und Nordzypern oder Israel und die Palästinensischen Gebiete. Spätestens jetzt ist es an der Zeit, auch für marokkanische Produkte aus besetzten Gebieten in der Westsahara eine Kennzeichnungspflicht zu [empfehlen](#), genau wie im Kontext der israelischen Siedlungen im Westjordanland und den Golanhöhen (zur Einordnung des dazu 2019 ergangenen [Urteils](#) des EuGH siehe [hier](#) und [hier](#)). Wie bereits im Kontext der israelischen Produkte würde sich hierfür eine Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten eignen, die für die Durchsetzung zuständig sind.

Gegenüber der Westsahara besonders in der Verantwortung ist auch der Rat, der die völkerrechtswidrigen Vertragsänderungen unterzeichnet hat. Dieser Verantwortung könnte der Rat gerecht werden, indem er die Vertragskompetenz Marokkos für die Westsahara unter den gegebenen Umständen nicht weiter anerkennt. Der Rat sollte daher zunächst die Kommission zu erneuten Verhandlungen der Abkommen [ermächtigen](#). Bis zum 31.12.2020 dauert die deutsche Ratspräsidentschaft noch. Die Verbindungen von Horst Köhler und der Siemens AG zur Westsahara sind nur zwei gute Gründe, warum für die Bundesrepublik jetzt Handlungsbedarf besteht.

